



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 11 de julio de 2013*

«Recurso de casación — Competencia — Prácticas colusorias — Artículos 81 CE y 53 del Acuerdo EEE — Mercado de los servicios internacionales de mudanzas en Bélgica — Directrices relativas al efecto sobre el comercio entre los Estados miembros — Eficacia jurídica — Obligación de definir el mercado pertinente — Alcance — Derecho a un proceso equitativo — Principio de buena administración — Imparcialidad objetiva de la Comisión — Directrices para el cálculo de las multas (2006) — Proporción del valor de las ventas — Obligación de motivación — Reducción de la multa por falta de capacidad de pago o por particularidades del caso concreto — Igualdad de trato»

En el asunto C-439/11 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 25 de agosto de 2011,

Ziegler SA, con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representada por M^{es} J.-F. Bellis, M. Favart y A. Bailleux, avocats,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Bouquet y N. von Lingen, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente), A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y el Sr. C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de octubre de 2012;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de diciembre de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Ziegler SA (en lo sucesivo, «Ziegler») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de junio de 2011, Ziegler/Comisión (T-199/08, Rec. p. II-3507, en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), que desestimó su recurso por el que solicitaba con carácter principal la anulación de la Decisión C(2008) 926 final de la Comisión, de 11 de marzo de 2008, relativa a un procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo [81 CE] y el artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto COMP/38.543 – Servicios de mudanzas internacionales) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), con carácter subsidiario la anulación de la multa que le impuso esa Decisión y con carácter subsidiario de segundo grado la reducción de dicha multa.

I. Marco jurídico

- 2 Las Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos [81 CE] y [82 CE] (DO 2004, C 101, p. 81, en lo sucesivo, «Directrices relativas al efecto sobre el comercio») precisan, en particular, en sus apartados 3, 45, 50 y 52 a 55:

«3. [...] Las presentes directrices [...] establecen una regla que indica cuándo no es probable que los acuerdos puedan en general afectar de forma apreciable al comercio entre Estados miembros [...] Las directrices no pretenden ser exhaustivas. Su objetivo es fijar la metodología para la aplicación del concepto de efecto sobre el comercio y proporcionar orientación de cara a su aplicación en situaciones que se plantean frecuentemente. [...]

[...]

45. La evaluación de la apreciabilidad depende de las circunstancias de cada asunto, en particular de la naturaleza del acuerdo o práctica, de la naturaleza de los productos de que se trate y de la posición de mercado de las empresas afectadas. [...] Cuanto más fuerte es la posición de mercado de las empresas interesadas, más probable es que un acuerdo o práctica que pueda afectar al comercio entre Estados miembros pueda hacerlo de forma apreciable [...]

[...]

50. [...] la Comisión considera conveniente establecer unos principios generales que indiquen cuándo el comercio entre Estados miembros no suele poder verse afectado de una forma apreciable. [...] Al aplicar el artículo 81, la Comisión considerará esta regla como presunción negativa iuris tantum aplicable a todos los acuerdos en el sentido del apartado 1 del artículo 81 [CE] [...]

[...]

52. La Comisión considera que los acuerdos no pueden en principio afectar de forma apreciable al comercio entre Estados miembros cuando se cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a) la cuota de mercado conjunta de las partes en cualquier mercado de referencia en la Comunidad afectado por el acuerdo no es superior al 5 %, y
- b) En el caso de acuerdos horizontales, el volumen de negocios total anual en la Comunidad de las empresas interesadas [...] correspondiente a los productos cubiertos por el acuerdo no es superior a 40 millones de euros. [...]

[...]

53. La Comisión también considerará que cuando, por su propia naturaleza, un acuerdo o práctica puedan afectar al comercio entre Estados miembros, por ejemplo por interesar a importaciones y exportaciones o abarcar varios Estados miembros, existe la presunción positiva refutable de que tales efectos sobre el comercio son apreciables cuando el volumen de negocios de las partes en los productos cubiertos por el acuerdo calculado según se indica en los [apartados] 52 y 54 sea superior a 40 millones de euros. En caso de acuerdos que puedan, por su propia naturaleza, afectar al comercio entre Estados miembros también se podrá presumir frecuentemente que los efectos son apreciables cuando la cuota de mercado de las partes supere el umbral del 5 % [...]. No obstante, esta presunción no se aplica cuando el acuerdo sólo abarca una parte de un Estado miembro [...].
54. El umbral de volumen de negocios de 40 millones de euros se calcula sobre la base de las ventas totales en la Comunidad de los productos cubiertos por el acuerdo [...] sin incluir impuestos, realizadas durante el ejercicio presupuestario anterior por las empresas interesadas [...]. No se incluyen las ventas entre entidades que formen parte de la misma empresa [...].
55. Para aplicar el umbral de cuota de mercado, es necesario determinar el mercado de referencia ⁽⁴¹⁾. Éste está compuesto por el mercado de productos de referencia y el mercado geográfico de referencia. Las cuotas de mercado se deben calcular sobre la base del valor de las ventas o, en su caso, del valor de las compras. Cuando estos datos no estén disponibles, podrán utilizarse otras estimaciones basadas en información fiable sobre el mercado, entre la que se incluyen los datos referentes al volumen.»

- 3 En la nota a pie de página 41 que figura en el apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio se precisa que, al definir el mercado de referencia, cabe remitirse a la Comunicación relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (DO 1997, C 372, p. 5, en lo sucesivo, «Comunicación relativa a la definición del mercado»).
- 4 Las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n° 1/2003 (DO 2006, C 210, p. 2, en lo sucesivo, «Directrices para el cálculo de las multas»), exponen bajo el título «Importe de base de la multa»:

«[...]

A. *Determinación del valor de las ventas*

13. Con el fin de determinar el importe de base de la multa, la Comisión utilizará el valor de las ventas de bienes o servicios realizadas por la empresa, en relación directa o indirecta [...] con la infracción, en el sector geográfico correspondiente dentro del territorio del [Espacio Económico Europeo (EEE)]. La Comisión utilizará normalmente las ventas de la empresa durante el último ejercicio social completo de su participación en la infracción (en lo sucesivo, “el valor de las ventas”).

[...]

B. *Determinación del importe de base de la multa*

19. El importe de base de la multa se vinculará a una proporción del valor de las ventas, determinada en función del grado de gravedad de la infracción, multiplicada por el número de años de infracción.

[...]

21. Por regla general, la proporción del valor de las ventas que se tendrá en cuenta se fijará en un nivel que podrá alcanzar hasta el 30 %.
22. Con el fin de decidir si la proporción del valor de las ventas considerada en un determinado caso debería situarse en la parte inferior o superior de esta escala, la Comisión tendrá en cuenta una serie de factores, como la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las partes interesadas, la dimensión geográfica de la infracción, y la aplicación efectiva o no de las prácticas [ilícitas].
23. Los acuerdos ⁽²⁾ horizontales de fijación de precios, de reparto de mercados y de limitación de la producción, que suelen ser secretos, se cuentan, por su propia naturaleza, entre los casos más graves de restricción de la competencia. En el marco de la política de competencia, deben ser sancionados con severidad. Por tanto, la proporción de las ventas considerada para este tipo de infracciones se situará generalmente en el extremo superior de la escala.

[...]

25. Además, independientemente de la duración de la participación de una empresa en la infracción, la Comisión incluirá en el importe de base una suma comprendida entre el 15 % y el 25 % del valor de las ventas [...] con el fin de disuadir a las empresas incluso de participar en acuerdos horizontales de fijación de precios [...] Para decidir la proporción del valor de las ventas que debe tenerse en cuenta en un caso determinado, la Comisión considerará una serie de factores, en particular los que se mencionan en el [apartado] 22.

[...]»

- 5 En la nota a pie de página 2, que figura en el apartado 23 de las Directrices para el cálculo de las multas se precisa que en el concepto de acuerdo se incluyen los acuerdos, prácticas concertadas y decisiones de asociaciones de empresas, según lo dispuesto en el artículo 81 CE.
- 6 Bajo el título «Ajustes del importe de base», las Directrices para el cálculo de las multas exponen:

«[...]

F. *Capacidad contributiva*

35. En circunstancias excepcionales, la Comisión podrá, previa solicitud, tener en cuenta la incapacidad contributiva de una empresa en un contexto económico y social particular. La Comisión no concederá por este concepto ninguna reducción de la multa por la mera constatación de una situación financiera desfavorable o deficitaria. La reducción sólo podrá concederse sobre la base de pruebas objetivas de que la imposición de una multa, en las condiciones fijadas por las presentes Directrices, pondría irremediabilmente en peligro la viabilidad económica de la empresa en cuestión y conduciría a privar a sus activos de todo valor.»
- 7 Bajo el título «Consideraciones finales», las mismas Directrices puntualizan en especial, en su apartado 37:

«Aunque las presentes Directrices exponen la metodología general para la fijación de las multas, las características específicas de un determinado asunto o la necesidad de alcanzar un nivel disuasorio en un caso particular podrán justificar que la Comisión se aparte de esta metodología o de los límites fijados en el [apartado] 21.»

II. Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

- 8 Los antecedentes del litigio y la Decisión controvertida, según resultan de los apartados 1 a 21 de la sentencia recurrida, pueden resumirse como sigue.
- 9 En la Decisión controvertida, la Comisión declaró que los destinatarios de ésta, entre los que figuraba Ziegler –que realizó durante el ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2006, un volumen de negocios consolidado de 244.420.326 euros–, participaron en un cartel en el sector de los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, fijando precios, repartiéndose los clientes y manipulando el procedimiento de presentación de ofertas y cometieron al hacerlo una infracción única y continuada del artículo 81 CE, o deben ser consideradas responsables de ella, durante todo o una parte del período comprendido entre octubre de 1984 y septiembre de 2003.
- 10 Los servicios afectados por la infracción comprenden las mudanzas, desde o con destino a Bélgica, de bienes de personas físicas, así como de empresas o de instituciones públicas. Teniendo en cuenta que todas las sociedades de mudanzas internacionales interesadas están establecidas en Bélgica, y que el cartel tenía lugar en territorio belga, se consideró que el centro geográfico del cartel estaba situado en Bélgica. La Comisión estimó el volumen de negocios acumulado de los participantes en el cartel por dichos servicios de mudanzas internacionales en 41 millones de euros en el año 2002. Dado que se estimó que la dimensión del sector era de cerca de 83 millones de euros, la cuota de mercado acumulada de las empresas implicadas se fijó en torno al 50 % del sector afectado.
- 11 La Comisión expuso en la Decisión controvertida que el cartel pretendía, en especial, establecer y mantener precios elevados así como repartir el mercado de varias maneras, a saber, con acuerdos sobre precios, acuerdos de reparto del mercado mediante un sistema de presupuestos ficticios, denominados «presupuestos de favor», y acuerdos sobre un sistema de compensaciones económicas por las ofertas rechazadas o por abstenerse de ofertar, denominadas «comisiones».
- 12 En la Decisión controvertida, la Comisión estimó que, entre el año 1984 y comienzos de los años noventa, el cartel funcionó, en especial, mediante acuerdos escritos de fijación de precios y, paralelamente, se introdujeron la práctica de las comisiones y los presupuestos de favor. Según esta misma Decisión, la práctica de comisiones debía considerarse una fijación indirecta de precios por los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, en la medida en que los miembros del cartel se facturaban mutuamente las comisiones por las ofertas rechazadas o que se habían abstenido de presentar, describiendo servicios ficticios y, por otra parte, el importe de esas comisiones se facturaba a los clientes.
- 13 En lo que atañe a los presupuestos de favor, en la Decisión controvertida la Comisión señaló que, mediante la presentación de tales presupuestos, la sociedad de mudanzas que quería conseguir el contrato actuaba de forma que el cliente que pagaba la mudanza recibiera varios presupuestos. Con ese objeto dicha sociedad indicaba a sus competidores el precio total que debían hacer figurar en la oferta de la mudanza prevista, que era superior al ofertado por la citada sociedad. De este modo, se trataba de presupuestos ficticios presentados por sociedades que no tenían intención de llevar a cabo la mudanza. La Comisión consideró que dicha práctica constituía una manipulación del procedimiento de contratación, que provocaba que el precio pedido por la mudanza fuese más alto de lo que habría sido en un entorno competitivo.
- 14 La Comisión declaró en la Decisión controvertida que esos arreglos se aplicaron hasta 2003 y que esas actividades complejas tenían el mismo objeto, que era fijar los precios, repartir el mercado y falsear así la competencia.

15 A la vista de estos elementos, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, cuyo artículo 1 tiene la siguiente redacción:

«Las siguientes empresas infringieron el artículo 81 [CE], apartado 1, y el artículo 53, apartado 1, del Acuerdo [sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3)] al fijar de forma directa e indirecta precios para los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, repartirse parte de ese mercado y amañar el procedimiento de convocatoria de ofertas durante los períodos indicados:

[...]

j) [Ziegler], del 4 de octubre de 1984 al 8 de septiembre de 2003.»

16 En consecuencia, en el artículo 2, letra l), de la Decisión controvertida, la Comisión impuso una multa de 9,2 millones de euros a Ziegler, calculada de conformidad con la metodología expuesta en las Directrices para el cálculo de las multas.

17 El 24 de julio de 2009 la Comisión adoptó la Decisión C(2009) 5810 final, que modificaba la Decisión controvertida y reducía en cerca de 600.000 euros el valor de las ventas realizadas por otro destinatario de la Decisión controvertida. Dado que ese valor había servido como base para el cálculo de la multa impuesta a éste, la Comisión redujo en consecuencia el importe de la multa impuesta al mismo.

III. El procedimiento ante el Tribunal General y la sentencia recurrida

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 3 de junio de 2008 Ziegler interpuso un recurso tendente a la anulación de la Decisión controvertida, con carácter principal, a la anulación de la multa que la había sido impuesta, con carácter subsidiario, y a una reducción sustancial del importe de esa multa, con carácter subsidiario de segundo grado. Además, instaba al Tribunal a ordenar, antes de pronunciarse, la presentación del expediente administrativo completo en la Secretaría del Tribunal.

19 Al mismo tiempo que ese recurso Ziegler presentó una demanda de medidas provisionales solicitando la suspensión de la ejecución del artículo 2 de la Decisión controvertida en cuanto le impuso una multa. Esa demanda fue desestimada por auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 2009, Ziegler/Comisión (T-199/08 R), y el recurso de casación contra éste fue también desestimado por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2010, Ziegler/Comisión [C-113/09 P(R)].

20 En apoyo de su recurso Ziegler aducía nueve motivos, cinco con carácter principal, en apoyo de la anulación de la Decisión controvertida, y cuatro con carácter subsidiario, para la anulación o la reducción de la multa.

21 En la sentencia recurrida el Tribunal General estimó en parte la pretensión de Ziegler de que se ordenara la presentación del expediente administrativo en la Secretaría del Tribunal. Desestimó no obstante todos los motivos aducidos por Ziegler y por tanto el recurso en su totalidad, y condenó en costas a Ziegler. Al decidir así el Tribunal General expuso las consideraciones siguientes en particular.

22 Al analizar el primer motivo, tendente a la anulación de la Decisión controvertida, basado en errores manifiestos de apreciación y en errores de Derecho en la apreciación de los requisitos exigidos para la aplicación del artículo 81 CE, apartado 1, en los apartados 41 a 46 de la sentencia recurrida el Tribunal General desestimó ante todo la argumentación de la Comisión según la que la definición del mercado pertinente no se requiere en caso de restricción manifiesta de la competencia. Señaló que la obligación de la Comisión de delimitar el mercado es exigible en particular cuando sin dicha delimitación no es

posible determinar si el acuerdo en cuestión puede afectar al comercio entre los Estados miembros, y que en el asunto del que conocía Ziegler impugnaba precisamente la apreciación por la Comisión de esa condición para la aplicación del artículo 81 CE.

- 23 En los apartados 56 a 63 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró seguidamente que la Comisión no había demostrado que el umbral de 40 millones de euros previsto en el apartado 53 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio se hubiera alcanzado. En efecto, según el Tribunal General, en la estimación de la dimensión del mercado a fin de determinar la existencia de una afectación sensible del comercio entre los Estados miembros era necesario deducir del volumen de negocios realizado con los servicios considerados el volumen de negocios realizado como subcontratista. Pues bien, el Tribunal General observó que tras esa deducción ya no se llegaba al umbral de 40 millones de euros.
- 24 Por último, tras haber juzgado en el apartado 48 de la sentencia recurrida que la alegación de Ziegler en la réplica acerca del umbral del 5 % de cuota de mercado previsto en el apartado 53 de dichas Directrices sólo representaba la ampliación del motivo en el que se negaba la prueba de la afectación sensible del comercio entre Estados miembros, y era por tanto admisible, el Tribunal General analizó ésta en los apartados 64 a 74 de la sentencia recurrida. Acerca de ello, apreció en particular que la Comisión no había cumplido la obligación de definir el mercado de referencia que se había impuesto ella misma en el apartado 55 de las propias Directrices. No obstante, estimó que en las circunstancias del asunto enjuiciado la Comisión había acreditado de forma suficiente en Derecho que se superaba ese umbral del 5 % de cuota de mercado, toda vez que la Comisión había realizado una descripción suficientemente detallada del sector afectado que permitía apreciar si se alcanzaba ese umbral. Por tanto, en el apartado 72 de la sentencia referida el Tribunal General juzgó que la Comisión podía «excepcionalmente» basarse en ese umbral sin formular expresamente una definición del mercado en el sentido del apartado 55.
- 25 Al analizar la primera parte del tercer motivo, en apoyo de la anulación de la Decisión controvertida, basada en la infracción de la obligación de motivación de la determinación del importe de base de la multa, en los apartados 88 a 94 de la sentencia recurrida el Tribunal General estimó, en particular, que parecía deseable que la Comisión reforzara la motivación sobre el cálculo de las multas, que las Directrices para el cálculo de las multas adoptadas en 2006 habían introducido un cambio fundamental de metodología para el cálculo de éstas, y que en esas circunstancias, la Comisión ya no podía limitarse, en principio, a motivar únicamente la calificación de una infracción como «muy grave», pero abstenerse de motivar la fijación de la proporción de las ventas que había tomado en consideración. Observó que en el asunto del que conocía la Comisión había fijado esa proporción en el 17 %, motivando su elección sólo por la naturaleza «muy grave» de la infracción. Sobre ese aspecto, el Tribunal General afirmó en el apartado 93 de la sentencia recurrida que «esa motivación sólo puede ser suficiente cuando la Comisión aplica un porcentaje muy próximo al límite inferior de la horquilla prevista para las restricciones más graves», pero que «en cambio, si la Comisión hubiera querido aplicar un porcentaje más elevado habría debido exponer una motivación más detallada». El Tribunal añadió en el apartado 94 de la referida sentencia que esas consideraciones se aplicaban también a la motivación del importe adicional aplicado con fines disuasorios.
- 26 En lo referido al cuarto motivo, tendente a la anulación de la Decisión controvertida, fundado en la vulneración del derecho a un proceso equitativo y del principio general de buena administración, en los apartados 103 a 107 de la sentencia recurrida el Tribunal General señaló que Ziegler no había impugnado la competencia de la Comisión en el caso considerado para adoptar una decisión de aplicación del artículo 81 CE. También manifestó que la supuesta falta de objetividad de la Comisión no constituía una violación del derecho de defensa que pudiera dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada, sino que correspondía al examen que se realizara en el control de la valoración de las pruebas o de la motivación de esa Decisión. Por consiguiente, estimó que ese motivo era ineficaz como motivo de anulación. Observó sin embargo, a mayor abundamiento, que el mismo motivo también era infundado. En efecto, según el Tribunal General, los aspectos invocados por Ziegler no

eran aptos para demostrar que el supuesto perjuicio de la Comisión o de uno de sus agentes se hubiera manifestado en la Decisión controvertida, o que la Comisión hubiera sido parcial en la instrucción del asunto, ni cómo el comportamiento reprochado a algunos agentes de la Comisión, de suponerlo acreditado, hubiera podido lesionar el derecho a un proceso equitativo.

- 27 Al analizar el último motivo, dirigido a la anulación o la reducción de la multa por circunstancias excepcionales, el Tribunal General examinó los argumentos de Ziegler que invocaban en sustancia su incapacidad para pagar la multa y un trato desigual en relación con otra empresa afectada por la Decisión controvertida. En los apartados 165 a 169 de la sentencia recurrida expuso, en particular, que el apartado 35 de las Directrices para el cálculo de las multas establecía dos requisitos acumulativos para su aplicación, y que la apreciación por la Comisión de que la multa impuesta a Ziegler sólo representaba el 3,76 % de su volumen de negocios mundial en 2006, lo que indicaba que no podía poner irremediabilmente en peligro su viabilidad económica, era abstracta y no tomaba en cuenta la situación concreta de esa sociedad. Juzgó por consiguiente que esa apreciación no era apta para fundamentar la denegación de la solicitud de reducción formulada por Ziegler. No obstante, toda vez que ésta no había impugnado la apreciación por la Comisión en la Decisión controvertida de que ese segundo requisito, relacionado con un contexto social y económico particular, no concurría, el Tribunal General estimó que la Comisión había refutado válidamente las alegaciones de la demandante en apoyo de una reducción de la multa a causa de sus dificultades económicas y financieras.
- 28 En cuanto a la supuesta vulneración del principio de igualdad de trato en relación con otra empresa destinataria de la Decisión controvertida, en los apartados 170 y 171 de la sentencia recurrida el Tribunal General observó que la Comisión también había denegado la solicitud formulada por esa otra empresa al amparo del apartado 35 de las Directrices para el cálculo de las multas, a causa de la inexistencia de un contexto económico y social particular. Por otro lado, consideró que, si bien la Comisión había concedido efectivamente una reducción de la multa a esa última empresa en virtud del apartado 37 de dichas Directrices, de la Decisión controvertida resultaba que la situación de la referida empresa y la de Ziegler no eran comparables, y que bastaba observar al respecto que la multa impuesta a Ziegler era muy inferior al umbral del 10 % de su volumen de negocios total, en tanto que la de la otra empresa habría superado con mucho ese umbral sin esa reducción.

IV. Pretensiones de las partes

- 29 En su recurso de casación, Ziegler solicita al Tribunal de Justicia que:
- Declare admisible y fundado el presente recurso de casación.
 - Anule la sentencia recurrida y resuelva el litigio.
 - Estime las pretensiones formuladas por esa parte en primera instancia, y anule por tanto la Decisión controvertida o con carácter subsidiario anule la multa que le fue impuesta en esa Decisión, o con carácter subsidiario de segundo grado reduzca sustancialmente dicha multa y
 - Condene a la Comisión a cargar con las costas de ambas instancias.
- 30 En su escrito de réplica Ziegler solicita además que se declaren inadmisibles o cuando menos infundadas las pretensiones de sustitución de fundamentos jurídicos formuladas por la Comisión.
- 31 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación, sustituyendo ciertos fundamentos jurídicos del Tribunal General;

- Subsidiariamente, desestime el recurso de anulación y
- Condene en costas a Ziegler.

V. Sobre el recurso de casación

32 En apoyo de su recurso de casación Ziegler aduce cuatro motivos.

A. Sobre el primer motivo, fundado en errores de Derecho en la apreciación de la prueba de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros

33 Ziegler divide su primer motivo en tres partes, la primera referida a la obligación de definir el mercado pertinente, la segunda y tercera concernientes en sustancia al umbral del 5 % de cuota de mercado previsto en el apartado 53 des Directrices para el cálculo de las multas. La Comisión solicita sin embargo que el Tribunal de Justicia proceda ante todo a la sustitución de varios fundamentos jurídicos, la cual llevaría a desestimar el presente motivo, según afirma.

1. Sobre las pretensiones de sustitución de fundamentos jurídicos de la Comisión

a) Alegaciones de las partes

34 En primer término la Comisión alega que las Directrices relativas al efecto sobre el comercio no tienen por objeto hacer más estricta de lo que se deduce de la jurisprudencia la exigencia de demostración de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros. A diferencia del cálculo de las multas, para el que dispone de cierto margen de apreciación, no está facultada para considerar que un cartel que afecte de modo sensible al comercio entre los Estados miembros pueda eludir la prohibición prevista en el artículo 81 CE. Por tanto, los umbrales fijados en los apartados 51 y 52 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio sólo son indicativos. De igual forma, no se puede deducir del punto 55 de éstas una obligación de definir el mercado en los casos, como los carteles, en los que resulta de la jurisprudencia que esa definición es superflua. Los fundamentos jurídicos expuestos en los apartados 64 a 74 de la sentencia recurrida son erróneos por tanto y deben ser sustituidos.

35 En segundo lugar la Comisión mantiene que el Tribunal General cometió un error de Derecho al confundir el concepto de volumen de negocios en el sentido de los puntos 52 y 53 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio con el de valor de las ventas previsto en el punto 13 de las Directrices para el cálculo de las multas y al considerar que el volumen de negocios en el sentido de los citados apartados 52 y 53 no podía incluir el realizado como subcontratista. La subcontratación es una actividad económica ciertamente pertinente para determinar si el comercio entre los Estados miembros puede considerarse sensiblemente afectado, aun si no se hubiera de tener en cuenta en el cálculo de la multa. La Comisión solicita pues la sustitución de los fundamentos jurídicos enunciados en los apartados 56 a 63 de la sentencia recurrida, en los que de tal forma el Tribunal General consideró erróneamente que no se había demostrado la superación del umbral de 40 millones de euros.

36 En tercer término la Comisión solicita la sustitución de los fundamentos jurídicos que figuran en los apartados 40 a 50 y, en particular, en el apartado 48 de la sentencia recurrida. El Tribunal General concluyó erróneamente que era admisible la argumentación de Ziegler sobre el umbral del 5 % de cuota de mercado. En efecto, esa argumentación no podía deducirse de la demanda y por tanto no debió considerarse como una ampliación de un motivo ya aducido sino como una nueva parte, inadmisibles en consecuencia.

- 37 Ziegler afirma que esas pretensiones de sustitución de fundamentos jurídicos son inadmisibles porque carecen de efectos en el fallo de la sentencia recurrida y son además imprecisas. En cualquier caso, no son fundadas.
- 38 En primer lugar, al enunciar en las Directrices relativas al efecto sobre el comercio unos umbrales que no se establecen en la jurisprudencia la Comisión se propuso limitar su facultad de apreciación al aplicar la condición de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros. Por tanto, no puede separarse de ellas sin exponer una motivación apropiada. Además, cuando opta por aplicarlas como en el presente caso, está obligarla a su observancia.
- 39 En segundo término la distinción que propugna la Comisión entre los conceptos de valor de las ventas y de volumen de negocios no se corrobora por la letra ni el espíritu de las disposiciones consideradas ni *a fortiori* por la jurisprudencia.
- 40 En tercer lugar Ziegler sostiene que la argumentación expuesta ante el Tribunal General sobre el umbral del 5 % de cuota de mercado era admisible ya que consistía en una ampliación del motivo basado en la falta de incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 41 En relación con la admisibilidad de las referidas pretensiones, que impugna Ziegler, se ha de constatar que no se pueden considerar inadmisibles por su carácter impreciso. En efecto, para cada una de las pretensiones formuladas la Comisión ha identificado con precisión los pasajes de la sentencia recurrida que estima erróneos en Derecho, las razones por las que mantiene que lo son y los fundamentos jurídicos que a su juicio habría debido enunciar el Tribunal General para no cometer un error de Derecho, a saber los que la Comisión había alegado en la defensa ante ese Tribunal.
- 42 De la constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que para que una pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos sea admisible es precisa la existencia de un interés en solicitarla, en el sentido de que pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que la formula. Este puede ser el supuesto cuando la pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos constituye una defensa contra un motivo aducido por la parte demandante (véanse en ese sentido las sentencias de 6 de octubre de 2009, GlaxoSmithKline Services y otros/Comisión y otros, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, Rec. p. I-9291, apartado 23, y de 21 de diciembre de 2011, Iríde/Comisión, C-329/09 P, apartados 48 a 51).
- 43 En el presente asunto, acerca de la primera pretensión, referida a los fundamentos jurídicos sobre el concepto de «afectación sensible del comercio entre los Estados miembros» y la obligación de definir el mercado pertinente, hay que observar que, suponiendo que el Tribunal General hubiera cometido un error de Derecho al estimar que la Comisión estaba obligada a definir el mercado pertinente en virtud del carácter obligatorio de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, la primera parte del primer motivo aducido Ziegler resultaría ineficaz. En efecto, Ziegler ya no podría mantener en consecuencia que el Tribunal General exoneró indebidamente a la Comisión de su obligación de definir el mercado. Por tanto, la Comisión tiene interés en formular esa pretensión, que es así pues admisible.
- 44 En cuanto a la segunda pretensión, referida a los fundamentos jurídicos relacionados con la falta de superación del umbral de 40 millones de euros, si se estimara que el Tribunal General, con infracción del Derecho, confundió el concepto de valor de las ventas previsto en las Directrices para el cálculo de las multas y el de volumen de negocios en el sentido de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, y de ello dedujo indebidamente que no se alcanzaba ese umbral, habría que apreciar que estaba demostrada la superación de ese umbral. En tal supuesto, las partes segunda y tercera del

primer motivo aducido por Ziegler, referidas únicamente a la apreciación del umbral del 5 % de cuota de mercado, resultarían ineficaces. De ello se deduce que la Comisión también tiene interés en formular esa pretensión, que es admisible igualmente.

- 45 En cuanto a la tercera pretensión, concerniente a los fundamentos jurídicos acerca de la admisibilidad de la argumentación de Ziegler referida al umbral del 5 % de cuota de mercado, basta apreciar, sin necesidad de pronunciarse sobre su admisibilidad, que debe desestimarse en cualquier caso por infundada (véase por analogía la sentencia de 23 de marzo de 2004, Francia/Comisión, C-233/02, Rec. p. I-2759, apartado 26).
- 46 En efecto, hay que recordar que, con arreglo al artículo 48, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, se debe declarar la admisibilidad de un motivo o un argumento que constituye una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en la demanda y que presenta un estrecho vínculo con éste (véanse en ese sentido el auto de 13 de noviembre de 2001, Dürbeck/Comisión, C-430/00 P, Rec. p. I-8547, apartado 17).
- 47 En el presente asunto, de los autos del procedimiento ante el Tribunal General se deduce que en la segunda parte del primer motivo enunciado en la demanda Ziegler impugnaba ante todo, en el punto 44 de ésta «el volumen de negocios de las sociedades afectadas y la dimensión del mercado en euros apreciados por la Comisión al estimar las cuotas de mercado de las diez sociedades operadoras en el mercado de los servicios de mudanzas internacionales». Seguidamente afirmaba en el punto 45 de esa demanda que «el método aplicado por la Comisión para calcular las cuotas de mercado y el volumen del mercado está viciado por un error manifiesto de apreciación, y la estimación de las cuotas de mercado en el punto 89 de la Decisión [controvertida] incurre en un error de hecho». Finalmente, afirmaba en el punto 58 de la demanda que las «incoherencias e inexactitudes señaladas en [la demanda] en relación con el cálculo de las cuotas de mercado y de la dimensión del mercado en euros afectan como consecuencia a la apreciación de la incidencia de los acuerdos referidos en las corrientes de intercambio entre [los] Estados miembros» y remitía acerca de ello al considerando 373 de la Decisión controvertida, que hace referencia en especial a la superación del umbral del 5 % de cuota de mercado.
- 48 Atendiendo a esos aspectos, el Tribunal General juzgó válidamente en el apartado 48 de la sentencia recurrida que «la mención del umbral del 5 % en la réplica sólo representa la ampliación de un motivo existente, y no un motivo nuevo» y consideró, así pues, que la argumentación de Ziegler sobre la supuesta falta de superación del umbral del 5 % de cuota de mercado era admisible.
- 49 Por tanto, la tercera pretensión de la Comisión debe desestimarse de entrada, mientras que el fundamento de las dos primeras pretensiones se examinará en su caso al analizar el primer motivo aducido por Ziegler.

2. Sobre el fundamento del primer motivo

a) Sobre la primera parte del primer motivo, referida a la obligación de definir el mercado

i) Alegaciones de las partes

- 50 Según Ziegler, el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar en el apartado 72 de la sentencia recurrida que «excepcionalmente» la Comisión podía apreciar que las empresas afectadas tenían una cuota de mercado superior al 5 % sin definir no obstante el mercado afectado.

- 51 Ziegler alega con carácter principal que el Tribunal General no podía exonerar a la Comisión de la obligación de definir el mercado afectado enunciada en el apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, que remiten a la Comunicación sobre la definición del mercado, e incurrió en un error de Derecho al hacerlo. Dado que esas Directrices limitan la facultad de apreciación de la Comisión, su vulneración supone la infracción de los principios de igualdad de trato y de protección de la confianza legítima. En este asunto la Comisión estaba obligada a definir el mercado pertinente precisamente porque no había demostrado que se cumpliera la condición de la incidencia sensible en el comercio entre Estados miembros y se había limitado a las presunciones enunciadas en esas Directrices.
- 52 Con carácter subsidiario Ziegler afirma que los fundamentos jurídicos enunciados por el Tribunal General para justificar la exoneración de la obligación de definir el mercado están viciados de contradicción y errores de fondo. La contradicción consiste en que el Tribunal General exonera a la Comisión de esa obligación por la razón, expuesta en los apartados 70 y 71 de la sentencia recurrida, de que esa obligación se cumplió en la práctica. Cuando menos hay una falta de motivación sobre ese aspecto ya que el Tribunal General no justificó por qué razón concedió la Comisión el beneficio de la aplicación de un estándar de prueba menos alto.
- 53 Sobre los errores de fondo Ziegler mantiene que una descripción del sector afectado no puede confundirse con el concepto jurídico de mercado empleado en el Derecho de la competencia. Por otro lado y en cualquier caso la aplicación de los criterios de sustituibilidad de la oferta y de la demanda habría debido llevar a apreciar la existencia de un solo y único mercado que abarcaba todos los servicios de mudanzas internacionales, con una dimensión geográfica que excedía ampliamente del territorio belga. Por tanto, el Tribunal General no podía concluir válidamente que la Comisión había identificado fundadamente el mercado belga de los servicios de mudanzas internacionales desde y hacia Bélgica.
- 54 Además de su pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos, la Comisión destaca ante todo que durante el procedimiento administrativo Ziegler no refutó que la condición de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros concurría en el presente asunto.
- 55 Según la Comisión, en segundo término debe hacerse una distinción entre la definición del mercado en su caso pertinente para determinar si se supera el umbral del 5 % de cuota de mercado y la plena definición del mercado pertinente, efectuada cuando se trata de evaluar la potencia de un actor en el mercado. Sólo el segundo supuesto exige un análisis que vaya más allá de la sola descripción del sector afectado. Además, según la jurisprudencia es superfluo definir el mercado en el caso de los carteles manifiestos. Por tanto, para atenerse al apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio basta exponer una descripción del sector que permita determinar la cuota de mercado de los participantes en el cartel.
- 56 Finalmente, la Comisión reconoce que el razonamiento del Tribunal General es algo contradictorio. No obstante, ello muestra solamente que el Tribunal General estimó erróneamente que la Comisión no había cumplido la obligación de definir el mercado pertinente. La Comisión remite al respecto a su argumentación acerca de la sustitución de fundamentos jurídicos.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 57 Previamente, toda vez que la Comisión pretende impugnar la admisibilidad del presente motivo, al poner de relieve que Ziegler no refutó durante el procedimiento administrativo que se cumplía la condición de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros, hay que recordar que en relación con la aplicación del artículo 81 CE ninguna disposición del Derecho de la Unión obliga al destinatario del pliego de cargos a discutir sus diferentes aspectos fácticos o jurídicos durante el procedimiento administrativo, so pena de no poder hacerlo posteriormente durante el procedimiento

judicial. A falta de base legal expresamente prevista a tal efecto, esta limitación sería contraria a los principios fundamentales de legalidad y de respeto del derecho de defensa (sentencia de 1 de julio de 2010, *Knauf Gips/Comisión*, C-407/08 P, Rec. p. I-6375, apartados 89 y 91).

- 58 Por consiguiente, no cabe considerar que Ziegler no estuviera legitimada para impugnar ante el Tribunal General, y ahora ante el Tribunal de Justicia, la concurrencia de la condición para la aplicación del artículo 81 CE de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros.
- 59 Con carácter principal Ziegler reprocha al Tribunal General haber cometido un error de Derecho al exonerar a la Comisión de la obligación de definir el mercado pertinente que ella misma se ha impuesto en el apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, mientras que la Comisión arguye por el contrario que el Tribunal General atribuyó erróneamente fuerza obligatoria a éstas. En primer lugar, se debe recordar sobre ello que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión puede imponerse unas orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las Directrices, en la medida en que los citados actos contienen normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir esa institución y no se separan de las normas del Tratado (véanse en ese sentido las sentencias de 24 de marzo de 1993, *CIRFS y otros/Comisión*, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartados 34 y 36, y de 5 de octubre de 2000, *Alemania/Comisión*, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 62).
- 60 Por tanto, si bien los actos que pretenden producir efectos externos, como es el caso de las Directrices, que están dirigidas a los operadores económicos, no pueden calificarse de norma jurídica a cuya observancia está obligada en cualquier caso la administración, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin manifestar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato. Al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la institución en cuestión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de ser sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima. Por lo tanto, no cabe excluir que, bajo ciertos requisitos y en función de su contenido, dichas reglas de conducta de alcance general puedan producir efectos jurídicos (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de junio de 2005, *Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartados 209 y 210).
- 61 Ese es el supuesto de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio. En efecto, de su apartado 3 resulta que, aunque tienen por objeto orientar a los órganos jurisdiccionales y autoridades de los Estados miembros a la hora de aplicar el concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 CE y 82 CE, pretenden también «[...] fijar la metodología para la aplicación del concepto de efecto sobre el comercio y proporcionar orientación de cara a su aplicación en situaciones que se plantean frecuentemente». Además, la redacción de los apartados 50, 52 y 53 de esas Directrices indica claramente que la Comisión se propone aplicarlas, en particular para determinar si un acuerdo afecta de forma sensible al comercio entre los Estados miembros.
- 62 Pues bien, como resulta en especial del apartado 49 de la sentencia recurrida, consta que la Comisión decidió aplicar esas Directrices en el presente caso para determinar si se cumplía la condición para la aplicación del artículo 81 CE de la afectación sensible del comercio entre Estados miembros. Siendo así, sin cometer un error de Derecho el Tribunal General juzgó en sustancia en los apartados 66 a 68 de la sentencia recurrida que la Comisión estaba obligada en este caso a respetar esas Directrices.
- 63 Por otro lado, pese a que la definición del mercado pertinente para determinar la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros en el sentido del artículo 81 CE sea superflua en algunas circunstancias, a saber, cuando incluso sin esa definición sea posible determinar que el cartel considerado puede afectar al comercio entre Estados miembros y tiene por objeto o como efecto

falsear el juego de la competencia dentro del mercado común (véase en ese sentido el auto de 16 de febrero de 2006, *Adriatica di Navigazione/Comisión*, C-111/04 P, apartado 31), la comprobación de la superación de un umbral de cuota de mercado no puede por definición realizarse a falta de definición alguna de ese mercado. Acerca de ello, el apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio prevé lógicamente que «para aplicar el umbral de cuota de mercado, es necesario determinar el mercado de referencia» y remite a la Comunicación relativa a la definición del mercado mencionada en la nota a pie de página de ese mismo apartado 55.

- 64 Siendo así, también sin cometer un error de Derecho, en los apartados 66 a 68 de la sentencia recurrida el Tribunal General juzgó en sustancia que en el marco de esas Directrices la Comisión estaba obligada a definir el mercado pertinente. Por tanto, debe desestimarse la primera pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos formulada por la Comisión.
- 65 Sin embargo, la argumentación expuesta con carácter principal por Ziegler no puede prosperar.
- 66 Es cierto que el Tribunal General manifestó en el apartado 68 de la sentencia recurrida que «consta que la Comisión no cumplió la obligación [de definir el mercado pertinente] enunciada en el apartado 55 de las Directrices [relativas al efecto sobre el comercio]» y estimó en el apartado 72 de la misma sentencia que, «excepcionalmente, la Comisión podía basarse en la segunda condición alternativa del apartado 53 de [esas Directrices], sin formular expresamente una definición del mercado en el sentido del [citado apartado 55]».
- 67 No obstante, de la lectura conjunta de los apartados 65 a 73 de la sentencia recurrida se deduce que el Tribunal General no exoneró en absoluto a la Comisión de la obligación de definir el mercado afectado cuando se basa en el umbral del 5 % del mercado comunitario pertinente. Por el contrario, en el apartado 70 de la sentencia recurrida estimó que la Comisión había delimitado de manera apropiada los servicios afectados, dado que había expuesto «una descripción suficientemente detallada del sector afectado, incluidos la oferta, la demanda y el alcance geográfico» para «permitir que el Tribunal verifique las afirmaciones en que se basa la Comisión, y, sobre esa base, es del todo evidente que la cuota de mercado acumulada supera ampliamente el 5 %».
- 68 Al respecto, en el apartado 65 de la sentencia recurrida el Tribunal General puntualizó, en particular, que «la Comisión señaló fundadamente que el cartel tenía por objeto restringir la competencia en el sector de las mudanzas internacionales hacia o desde Bélgica. En efecto, las mudanzas consideradas se caracterizaban por el hecho de que Bélgica constituía su punto de partida o de destino y la actividad del cartel se desarrollaba en Bélgica. Además, en su estimación de la dimensión del mercado la Comisión tuvo en cuenta volúmenes de negocio de las empresas extranjeras en ese mercado. Por consiguiente la Comisión constató, fundadamente, que los servicios afectados eran los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica». También consideró, en el apartado 71 de la misma sentencia, que «la Comisión ha identificado fundadamente como el mercado de referencia» el mercado de los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica.
- 69 Como la Abogado General ha señalado en el punto 46 de sus conclusiones, al considerarlo así, el Tribunal General sólo estimó que dicha descripción constituía una definición del mercado en el sentido del apartado 55 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, que permitía apreciar si el umbral del 5 % se había superado.
- 70 Por tanto, es preciso observar que la argumentación principal de Ziegler, tendente a impugnar el fundamento de la dispensa de la obligación de definir el mercado afectado, supuestamente concedida a la Comisión, se sustenta en una lectura selectiva, si no errónea, de la sentencia recurrida y debe desestimarse en consecuencia, al igual que su argumentación subsidiaria según la cual el Tribunal General expuso razones contradictorias para justificar esa dispensa, e incluso incumplió su obligación de motivación al respecto, ya que se funda en esa misma lectura selectiva.

- 71 En segundo término, en lo referido a la alegación por Ziegler de que, al pronunciarse así, el Tribunal General apreció cuando menos de forma errónea las exigencias jurídicas a las que habría debido ajustarse en este caso la definición del mercado afectado, hay que recordar que en la aplicación del artículo 81 CE, apartado 1, la definición del mercado pertinente tiene como único objeto determinar si el acuerdo considerado puede afectar al comercio entre los Estados miembros y tiene por objeto o como efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común (auto *Adriatica di Navigazione/Comisión*, antes citado, apartado 31) y que para verificar si un cartel afecta sensiblemente al comercio entre los Estados miembros es preciso examinarlo dentro de su contexto económico y jurídico (sentencias de 23 de noviembre de 2006, *Asnef-Equifax y Administración del Estado*, C-238/05, Rec. p. I-11125, apartado 35 y la jurisprudencia citada, y de 24 de septiembre de 2009, *Erste Group Bank y otros/Comisión*, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P y C-137/07 P, Rec. p. I-8681, apartado 37).
- 72 Así pues, en la apreciación de la condición referida a la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros las exigencias a las que debe ajustarse la definición del mercado afectado varían en función de las circunstancias de cada caso concreto.
- 73 Siendo así, en contra de lo que mantiene Ziegler, en el apartado 70 de la sentencia recurrida el Tribunal General estimó, sin cometer un error de Derecho sobre las exigencias jurídicas a las que se debía ajustar la definición del mercado en este asunto, que la «descripción suficientemente detallada del sector afectado, incluidos la oferta, la demanda y el alcance geográfico» era suficiente para constituir una definición del mercado que permitía apreciar si el umbral del 5 % de cuota de mercado previsto en el apartado 53 de esas Directrices se superaba en el presente caso.
- 74 En tercer término, como sea que Ziegler reprocha al Tribunal General haber aprobado indebidamente la definición del mercado realizada por la Comisión en la Decisión controvertida, hay que recordar que de los artículos 256 TFUE y 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resulta que el Tribunal General es el único competente, por una parte, para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus constataciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, para apreciar estos hechos. Cuando el Tribunal General ha constatado o apreciado los hechos, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer, con arreglo al artículo 256 TFUE, un control sobre la calificación jurídica de éstos y las consecuencias en Derecho que de ella haya deducido el Tribunal General (véanse, en particular, las sentencias de 17 de diciembre de 1998, *Baustahlgewebe/Comisión*, C-185/95 P, Rec. p. I-8417, apartado 23, y de 20 de enero de 2011, *General Química y otros/Comisión*, C-90/09 P, Rec. p. I-1, apartado 71 y la jurisprudencia citada).
- 75 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre los hechos ni, en principio, para examinar las pruebas que el Tribunal General haya estimado que los sustentan. En efecto, siempre que las pruebas se hayan obtenido de forma regular y se hayan observado los principios generales del Derecho y las normas procesales aplicables en materia de carga y de valoración de la prueba, corresponde únicamente al Tribunal General apreciar el valor que debe atribuirse a las pruebas que le hayan sido presentadas. Así pues, esta valoración no constituye, salvo en caso de desnaturalización de dichas pruebas, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencias antes citadas *Baustahlgewebe/Comisión*, apartado 24 y la jurisprudencia citada, y *General Química y otros/Comisión*, apartado 72 y la jurisprudencia citada).
- 76 Ahora bien, con la argumentación recordada en el apartado 74 de la presente sentencia Ziegler pretende en realidad conseguir una nueva apreciación de los hechos, sin invocar desnaturalización alguna de éstos por el Tribunal General. Por tanto, esa argumentación es inadmisibile.
- 77 Por cuanto precede, debe desestimarse como parcialmente infundada y debe declararse parcialmente inadmisibile la primera parte del primer motivo.

b) Sobre la segunda parte del primer motivo, referida a la falta de superación del umbral del 5 % de cuota de mercado

i) Alegaciones de las partes

- 78 Ziegler alega que, incluso considerando el mercado de las mudanzas internacionales en Bélgica como el mercado pertinente, el Tribunal General incumplió su obligación de motivación al estimar en el apartado 71 de la sentencia recurrida que el umbral del 5 % de cuota de mercado indicado en el apartado 53 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio se alcanzaba necesariamente en este caso, y que para no superarlo la dimensión del mercado tendría que ser al menos de 435 millones de euros, lo que no podía suceder según el Tribunal General, ya que ello exigiría partir de un mercado mucho más amplio que el identificado por la Comisión.
- 79 Por un lado, esa última afirmación no está motivada y descansa en una apreciación del Tribunal General que no se sometió a debate contradictorio entre las partes, con infracción del principio general del respeto del derecho de defensa, del principio dispositivo y de las reglas de la carga de la prueba. Por otro lado, incluso si esa afirmación se apoyara en la estimación de la dimensión del mercado afectado expuesta en la Decisión controvertida, esta fuente no puede acogerse, ya que el Tribunal General constató, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que la estimación de la dimensión del mercado en 83 millones de euros era errónea y que el mercado no se había definido. Por tanto, el Tribunal General siguió un razonamiento contradictorio. Ziegler añade que la dimensión del mercado de las mudanzas internacionales en Bélgica en 2002 podría ser de 880 millones de euros.
- 80 Además de su pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos, la Comisión destaca, ante todo, que la cuantificación de la dimensión hipotética del mercado necesaria para que la cuota de mercado de los participantes en el cartel pudiera bajar del umbral del 5 % fue ciertamente debatida en la vista y que ella había presentado factores para el cálculo en su respuesta de 22 de marzo de 2010 a las preguntas escritas del Tribunal General. En segundo lugar, la evaluación de la dimensión del mercado pertinente en un volumen de 880 millones de euros se expone por vez primera ante el Tribunal de Justicia y es fantástica. Además, la Comisión observa que Ziegler rebate una sobrevaluación de la dimensión de ese mercado en el contexto del examen del umbral de 40 millones de euros, y, en cambio, una subvaloración de ésta cuando se trata de examinar el umbral del 5 % de cuota de mercado. Finalmente, en cualquier caso Ziegler no refuta el razonamiento aritmético seguido por el Tribunal General, en especial en el apartado 70 de la sentencia recurrida. Por otro lado, la explicación expuesta en ésta basta para la comprensión plena de su razonamiento. Se cumple así la obligación de motivación.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 81 Según reiterada jurisprudencia la motivación de una sentencia debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (véanse en este sentido las sentencias de 14 de mayo de 1998, Consejo/de Nil e Impens, C-259/96 P, Rec. p. I-2915, apartados 32 y 33, y General Química y otros/Comisión, antes citada, apartado 59).
- 82 Sin embargo, la obligación de motivación no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio. La motivación puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (sentencia de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, Rec. p. I-123, apartado 372).

83 En este asunto, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, único al que se refiere la presente parte del motivo, el Tribunal General apreció lo siguiente:

«[...] la Comisión apreció fundadamente que los servicios afectados eran los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica [...] En segundo lugar, sobre esa base la Comisión estimó la dimensión del mercado en 83 millones de euros y la cuota de mercado acumulada de los participantes en el cartel en cerca del 50 %. Esas cifras deben ajustarse para tener en cuenta las correcciones derivadas de la Decisión C(2009) 5810 [final, de 24 de julio de 2009] y la exclusión de las ventas realizadas con subcontratación [...] lo que lleva según la Comisión a un volumen de negocios acumulado de más de 20 millones de euros y una cuota de mercado acumulada cercana al 30 %. Esa cuota de mercado sigue estando sin embargo muy por encima del umbral del 5 %. En tercer lugar, en respuesta a las preguntas del Tribunal la misma [Ziegler] ha estimado en la vista que, para no superar el umbral del 5 %, la dimensión del mercado tendría que ser al menos de 435 millones de euros. Ahora bien, la única posibilidad de llegar a tal dimensión del mercado afectado sería partir de un mercado mucho más amplio que el de los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, mercado éste que sin embargo la Comisión ha identificado fundadamente como el mercado de referencia.»

84 Por tanto, es preciso apreciar, en primer término, que de ese apartado 71 resulta expresamente que las cifras expuestas por el Tribunal General y la apreciación que éste dedujo de ellas se sometieron ciertamente al debate contradictorio entre las partes. Por consiguiente, la argumentación fundada en la infracción del principio de contradicción y en las infracciones, derivadas de ésta, del principio general del respeto del derecho de defensa, del principio dispositivo y de las reglas de la carga de la prueba debe desestimarse.

85 En segundo término, de los autos del procedimiento ante el Tribunal General se deduce que la conclusión a la que llegó el Tribunal General en ese apartado 71 no se sustenta en la estimación de la dimensión del mercado que figuraba en la Decisión controvertida –y que según el apartado 59 de la sentencia recurrida es errónea– sino en las cifras ajustadas que la Comisión comunicó en su respuesta de 22 de marzo de 2010 a las preguntas del Tribunal. En efecto, de los autos del procedimiento ante el Tribunal General resulta que la Comisión indicó que «[podía] estimar la dimensión total del mercado de las mudanzas internacionales desde o hacia Bélgica con exclusión de las mudanzas ejecutadas en subcontratación en 67,5 millones de euros como máximo» y que incluso en ese mercado así reducido los participantes en el cartel «tienen aún como mínimo una cuota de mercado acumulada cercana al 30 %». De ello se sigue que no está acreditada la contradicción alegada en la motivación.

86 Como ha señalado la Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, también hay que observar al respecto que el solo hecho de que algunos datos cuantificados que figuran en la Decisión controvertida hayan podido juzgarse erróneos no permite considerar que la totalidad de las cifras comunicadas por la Comisión estaban viciadas por errores. En cualquier supuesto la apreciación de la certeza de las cifras expuestas por la Comisión, en este caso en su respuesta a las preguntas del Tribunal General, es una cuestión de hecho que, salvo desnaturalización, que no se ha invocado en este asunto, no está sometida al control del Tribunal de Justicia en un procedimiento de casación, conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 74 y 75 de la presente sentencia.

87 En tercer término, en contra de lo que mantiene Ziegler, la motivación expuesta por el Tribunal General en el apartado 71 de la sentencia recurrida con objeto de apreciar que el umbral del 5 % de cuota del mercado se había superado responde a las exigencias recordadas en los apartados 81 y 82 de la presente sentencia. En efecto, es obvio que la cuota de mercado acumulada de los participantes en el cartel sólo puede rebajarse proporcionalmente si el mercado al que se refiere se amplía. Pues bien, toda vez que el Tribunal General estimó que la Comisión había identificado fundadamente el mercado de los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, por un lado, y que, por otro lado, su dimensión, según fue apreciada por el Tribunal General, no puede impugnarse eficazmente en casación, en defecto de toda alegación de desnaturalización, no era necesaria para sustentar esa afirmación ninguna

motivación específica, distinta de la basada en la constatación de que sólo la identificación de un mercado mucho más amplio que el de los servicios de mudanzas internacionales en Bélgica, identificado válidamente por la Comisión podría evitar que se superara ese umbral.

88 Se ha de observar sobre ello, además, que, al alegar que la dimensión del mercado de las mudanzas internacionales en Bélgica en el año 2002 podía elevarse a 880 millones de euros, Ziegler pretende de nuevo impugnar la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, sin invocar desnaturalización alguna de los medios de prueba. Como resulta de la jurisprudencia ya recordada en los apartados 74 y 75 de la presente sentencia, esa argumentación es sin embargo inadmisibles en casación.

89 Por cuanto precede, la segunda parte del primer motivo de casación debe desestimarse por ser en parte infundada y declararse en parte inadmisibles, sin que sea necesario pronunciarse sobre la segunda pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos formulada por la Comisión.

c) Sobre la tercera parte del primer motivo, basada en que la superación del umbral del 5 % de cuota de mercado no basta para acreditar un riesgo de incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros

i) Alegaciones de las partes

90 Ziegler afirma con carácter subsidiario que, en cualquier caso, el Tribunal General cometió en el apartado 73 de la sentencia recurrida un error de Derecho al considerar que la infracción en cuestión podía afectar de manera sensible al comercio entre los Estados miembros por el solo hecho de que los participantes en el cartel poseían más del 5 % del mercado afectado. Ziegler remite en especial al apartado 45 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio y alega que es una condición previa para la aplicación de la presunción de que se trata la de que los acuerdos considerados puedan por su propia naturaleza afectar al comercio entre los Estados miembros. Pues bien, el Tribunal General no se pronunció sobre esa condición, que por otro lado no se cumple en este caso. Por otra parte y en cualquier supuesto, la presunción positiva enunciada en el apartado 53 de esas Directrices, según los propios términos del referido apartado, no es de aplicación general y automática. Por tanto, la Comisión sigue estando obligada a examinar las circunstancias del caso y justificar la aplicación de esa presunción.

91 La Comisión señala que otros factores distintos de la superación del umbral del 5 % de cuota de mercado, evidente además en este asunto, refuerzan la conclusión de que se ha demostrado ciertamente la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros. Observa en ese sentido que Ziegler no tiene en cuenta el carácter transfronterizo de los servicios afectados ni el hecho de que el cartel abarcaba todo el territorio belga.

ii) Apreciación del Tribunal de Justicia

92 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que ejercen una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros, y ello de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros. Es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante (sentencias antes citadas Asnef-Equifax y Administración del Estado, apartado 34 y la jurisprudencia citada, y Erste Group Bank y otros/Comisión, apartado 36).

- 93 La incidencia sobre el comercio intracomunitario es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos. Para verificar si un cartel afecta sensiblemente al comercio entre los Estados miembros, es preciso examinarlo dentro de su contexto económico y jurídico (sentencias antes citadas Asnef-Equifax y Administración del Estado, apartado 35 y jurisprudencia citada y Erste Group Bank y otros/Comisión, apartado 37).
- 94 De tal forma, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que, por su propia naturaleza, un cartel que se extienda a todo el territorio de un Estado miembro tiene por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional, y obstaculiza de este modo la interpenetración económica perseguida por el Tratado CE, y en consecuencia puede afectar al comercio entre los Estados miembros en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1 (véanse en ese sentido las sentencias de 19 febrero de 2002, Arduino, C-35/99, Rec. p. I-1529, apartado 33, Asnef-Equifax y Administración del Estado, antes citada, apartado 37 y la jurisprudencia citada, y Erste Group Bank y otros/Comisión, antes citada, apartado 38), y que la naturaleza transfronteriza de los servicios afectados es un factor pertinente para apreciar si se produce afectación del comercio entre los Estados miembros en el sentido de esa disposición (véase por analogía la sentencia de 1 de octubre de 1987, Vereniging van Vlaamse Reishureaus, 311/85, Rec. p. 3801, apartados 18 y 21).
- 95 La cuestión de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros debe apreciarse por tanto teniendo en cuenta todos los factores pertinentes del caso concreto. En consecuencia, no cabe excluir que en un caso específico uno solo de esos factores, como la superación manifiesta de los umbrales previstos por la Comisión en el apartado 53 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, pueda ya, por sí solo, indicar de modo suficiente que el comercio entre los Estados miembros resulta sensiblemente afectado en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1 (véanse por analogía las sentencias de 1 de febrero de 1978, Miller International Schallplatten/Comisión, 19/77, Rec. p. 131, apartado 9, y de 7 de junio de 1983, Musique Diffusion française y otros/Comisión, 100/80 a 103/80, Rec. p. 1825, apartados 82, 83 y 86).
- 96 Por otro lado, hay que recordar que, a tenor del apartado 53 de las Directrices relativas al efecto sobre el comercio, «en caso de acuerdos que puedan, por su propia naturaleza, afectar al comercio entre Estados miembros también se podrá presumir frecuentemente que los efectos son apreciables cuando la cuota de mercado de las partes supere el umbral del 5 %».
- 97 En el presente asunto, es cierto que, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General afirmó tan sólo que, «en el contexto de la presunción positiva prevista en el apartado 53 de las Directrices [relativas al efecto sobre el comercio] basta que concurra una sola de las dos condiciones alternativas para probar el carácter sensible de la afectación del comercio entre [los] Estados miembros».
- 98 No obstante, en el apartado 53 de esa sentencia, el Tribunal General también recordó que «la presunción positiva prevista en el apartado 53 de las Directrices [relativas al concepto de efecto sobre el comercio], sólo se aplica a los acuerdos o prácticas que por su propia naturaleza pueden afectar al comercio entre [los] Estados miembros». Además, en los apartados 52, 65 y 71 de la misma sentencia señaló que no se discutía el carácter transfronterizo de los servicios afectados, y que la Comisión había identificado fundamentalmente el mercado geográfico del cartel como extendido a Bélgica, es decir a todo el territorio de un Estado miembro.
- 99 Así pues, de la lectura del conjunto de la sentencia recurrida se deduce que, para concluir que la condición de la incidencia sensible en el comercio entre los Estados miembros se cumplía en el presente asunto, el Tribunal General no se basó únicamente en la superación, en grado muy alto además, del umbral del 5 % de cuota de mercado sino que también consideró el alcance geográfico del cartel y el carácter transfronterizo de los servicios afectados. De esa manera tuvo en cuenta todos los factores pertinentes del caso concreto, conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 92 a 95 de la presente sentencia.

100 Además, aunque el Tribunal General no se pronunciara expresamente sobre la condición previa para la aplicación del apartado 53 de esas Directrices, referida a la naturaleza del acuerdo considerado, de los factores recordados en el apartado 98 de la presente sentencia resulta que el Tribunal General estimó que esa condición se cumplía manifiestamente en el presente asunto, dadas las características del cartel en cuestión. No se ha demostrado por tanto la infracción alegada del citado apartado. Además, a la luz de la jurisprudencia recordada en los apartados 81 y 82 de la presente sentencia no se puede considerar que el Tribunal General haya incumplido su obligación de motivación sobre la aplicación de esa presunción en el presente caso.

101 Siendo así, debe desestimarse la tercera parte del primer motivo aducido por Ziegler en apoyo de su recurso de casación, y por consiguiente este motivo en su totalidad, sin que sea necesario pronunciarse sobre el fundamento de la segunda pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos formulada por la Comisión.

B. Sobre el segundo motivo, fundado en la infracción de los artículos 296 TFUE, 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como del principio general de igualdad de trato en la apreciación de la motivación del importe de la multa

1. Alegaciones de las partes

102 Ziegler afirma en sustancia que el Tribunal General infringió el Derecho de la Unión al estimar en los apartados 88 a 94 de la sentencia recurrida que la Comisión no había incumplido su obligación de motivación al basarse únicamente en la naturaleza «muy grave» de la infracción para fijar la proporción del valor de las ventas que sirvió para determinar el importe de base de la multa y el importe adicional con fines disuasorios.

103 Ziegler mantiene, con carácter principal, que reconocer esa excepción a la obligación de motivación es contrario al artículo 296 TFUE. Los apartados 20 y 22 de las Directrices para el cálculo de las multas prevén que la Comisión debe atender a varios factores para decidir la proporción del valor de las ventas que tomará en consideración, incluso cuando considere que se trata de las restricciones más graves de la competencia. La motivación expuesta por el Tribunal General en el apartado 93 de la sentencia recurrida es por tanto insuficiente y desnaturaliza el apartado 23 de esas Directrices.

104 Por otro lado, la sentencia recurrida vulnera el derecho fundamental a un proceso equitativo reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), ya que ese derecho implica una obligación de «motivación pertinente y suficiente». Ésta es exigible a la Comisión cuando persigue y juzga las infracciones del Derecho de la competencia, toda vez que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es innegable que la Comisión constituye un tribunal en el sentido del artículo 6 del CEDH. De esa jurisprudencia se deduce que el derecho a un proceso equitativo se opone a que el Tribunal General reconozca una excepción a la obligación de motivación en relación con las sanciones aplicables a las infracciones más graves del Derecho de la competencia.

105 Ziegler añade que, aun si no se considerase a la Comisión como un tribunal sujeto a esas exigencias de motivación, el Tribunal General, al exonerar a la Comisión de su obligación de motivación ya que ésta fijó una proporción del valor de las ventas cercana al límite inferior de la escala prevista para ese tipo de restricciones, renunció de tal forma a ejercer su control de plena jurisdicción y vulneró así el derecho de esa parte a un proceso equitativo. En efecto, la jurisprudencia, en especial la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, indica que el controlar únicamente si un órgano administrativo no ha excedido los límites de su facultad discrecional no constituye un control de plena jurisdicción en el

sentido del artículo 6 del CEDH. De igual modo, la sola posibilidad de ejercer un control de plena jurisdicción no basta para hacer efectivas las garantías de un proceso equitativo: es preciso, además, que ese control se ejerza realmente en el caso concreto.

- 106 Ziegler alega subsidiariamente que, incluso suponiendo que esa excepción a la obligación de motivación fuera permisible como principio, el alcance que le da el Tribunal General la hace incompatible con los principios fundamentales antes mencionados y con el principio general de igualdad de trato, y descansa en una motivación insuficiente. Por un lado, el hecho de que, según el apartado 93 de la sentencia recurrida, esa excepción sólo se aplique cuando se haya fijado un «porcentaje muy próximo» al límite inferior de la horquilla prevista para las restricciones más graves de la competencia, sin definir ese concepto, lleva a tratar de manera uniforme situaciones diferentes, con infracción del principio de igualdad de trato. Por otra parte, al estimar que la excepción establecida también abarca el importe adicional con fines disuasorios, sin otra explicación, el Tribunal General incumplió su obligación de motivación. En efecto, dado que el apartado 25 de las Directrices para el cálculo de las multas indica que el importe adicional se aplicará a las infracciones más graves, la sola naturaleza de la infracción no puede bastar para determinar la proporción que se debe tener en cuenta.
- 107 La pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos formulada por la Comisión en relación con el alcance de la obligación de motivación que imponen las Directrices para el cálculo de las multas adoptadas en 2006 es inadmisibles y en cualquier caso infundada. La jurisprudencia anterior a la adopción en 2006 de esas Directrices ha quedado privada en buena parte de su pertinencia. Dichas Directrices han intensificado el deber de motivación impuesto a la Comisión. De igual modo, el reconocimiento del carácter penal de las multas impuestas por la Comisión en materia de competencia y la entrada en vigor de la Carta han reforzado las exigencias de motivación de las decisiones de la Comisión.
- 108 La Comisión observa con carácter previo que Ziegler no expuso ante el Tribunal General ninguna argumentación basada en su derecho fundamental a un proceso equitativo en relación con la motivación de la proporción del 17 % del valor de las ventas. Por otra parte, solicita al Tribunal de Justicia que sustituya los fundamentos jurídicos enunciados en los apartados 90 a 92 de la sentencia recurrida. En especial, la afirmación, expresada en el apartado 92, de que las Directrices para el cálculo de las multas adoptadas en 2006 han intensificado la obligación de motivación a cargo la Comisión es errónea. La Comisión también pone de relieve que la tensión entre los apartados 92 y 93 de la sentencia recurrida, señalada por Ziegler, desaparecería si se acogiera su pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos, lo que llevaría a desestimar el presente motivo.
- 109 En cualquier caso, este motivo es infundado. La Comisión afirma, con carácter principal, que el Tribunal General concluyó fundadamente, a la vista de la Decisión controvertida, que la Comisión había cumplido la obligación de motivación. Por otro lado, la argumentación fundada en que la Comisión es un tribunal en el sentido del artículo 6 del CEDH, obligado a una especial obligación de motivación, y en que la insuficiente motivación de la sentencia recurrida priva a Ziegler de su derecho a impugnar la Decisión controvertida ante un tribunal independiente que ejerza un control de plena jurisdicción, es inadmisibles, puesto que se desarrolla por vez primera en la fase de casación y no era imposible presentarla ante el Tribunal General. En cualquier caso, esa argumentación es infundada. En particular, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede dejar sin efecto la jurisprudencia existente de la Unión Europea según la cual la Comisión no puede ser considerada como un tribunal en el sentido del artículo 6 del CEDH.
- 110 Subsidiariamente, en lo que atañe a la apreciación de la motivación del importe de la multa, la Comisión remite a sus argumentos precedentes sobre la motivación expuesta en la Decisión controvertida en relación con la proporción del valor de las ventas que sirvió para determinar el importe de base de esa multa. En cuanto a la proporción del valor de las ventas que sirvió para determinar el importe adicional con fines disuasorios, la Comisión estima que no cabe rebatir que la

proporción del 17 % fijada en este caso se sitúa en la parte inferior de la escala que va del 15 % al 25 %, o que los mismos factores de gravedad pueden conducir por dos veces a la misma proporción, dado que se trata de dos evaluaciones sobre la gravedad de la infracción como tal.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

a) Sobre la pretensión de sustitución de fundamentos jurídicos de la Comisión

111 Aun suponiendo que el Tribunal General hubiera considerado erróneamente en los apartados 90 a 92 de la sentencia recurrida que la adopción en 2006 de las Directrices para el cálculo de las multas que sustituyeron a las adoptadas en 1998 intensificó la obligación de motivación a cargo de la Comisión cuando impone sanciones por infracción del Derecho de la competencia de la Unión, debe estimarse que ello carecería de incidencia en el análisis del fundamento del segundo motivo aducido por Ziegler. En efecto, en los apartados 93 a 96 de la sentencia recurrida el Tribunal General apreció que no era necesaria una motivación reforzada en el asunto del que conocía. Por tanto, el Tribunal General no dedujo de las consideraciones expuestas en los apartados 90 a 92 de la sentencia recurrida ninguna consecuencia de hecho o de Derecho en el asunto enjuiciado.

112 Por consiguiente, debe considerarse que la pretensión de la Comisión tiene por objeto fundamentos jurídicos superfluos de la sentencia recurrida y en consecuencia, al ser ineficaz, se debe desestimar en cualquier caso (véanse en ese sentido el auto de 25 de marzo de 1996, SPO y otros/Comisión, C-137/95 P, Rec. p. I-1611, apartado 47 y la jurisprudencia citada, y la sentencia du 2 de octubre de 2003, Salzgitte/Comisión, C-182/99 P, Rec. p. I-10761, apartados 54 y 55).

b) Sobre el fundamento del segundo motivo

i) Sobre la parte principal

113 Hay que observar previamente que, si bien Ziegler expone en la presente parte del motivo una alegación basada en la infracción del artículo 296 TFUE, es el artículo 253 CE el aplicable en el presente asunto, toda vez que la Decisión controvertida fue adoptada antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sin embargo, ello carece de incidencia ya que la motivación de los actos de la Unión objeto del presente asunto no está sujeta en el artículo 253 CE a exigencias jurídicas diferentes de las derivadas del artículo 296 TFUE, párrafo segundo. Por tanto, se debe comprender esa alegación en el sentido de que se refiere a una infracción del artículo 253 CE.

114 Hay que recordar acerca de ello que la obligación de motivación prevista en el artículo 253 CE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (sentencia de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, Rec. p. I-8947, apartado 146 y la jurisprudencia citada).

115 Desde este punto de vista, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. En particular, respecto a la motivación de las decisiones individuales, el deber de motivarlas tiene la finalidad, además de permitir el control jurisdiccional, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión adolece eventualmente de algún vicio que permita impugnar su validez (sentencia Elf Aquitaine/Comisión, antes citada, apartados 147 y 148 y la jurisprudencia citada).

- 116 Por otro lado, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por el acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del mencionado artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia *Elf Aquitaine/Comisión*, antes citada, apartado 150 y la jurisprudencia citada).
- 117 Por otro lado, en cuanto a la proporción del valor de las ventas que sirve para determinar el importe de base de la multa, el apartado 21 de las Directrices para el cálculo de las multas manifiesta que «por regla general, la proporción del valor de las ventas que se tendrá en cuenta se fijará en un nivel que podrá alcanzar hasta el 30 %». El apartado 22 de las mismas Directrices prevé además que «con el fin de decidir si la proporción del valor de las ventas considerada en un determinado caso debería situarse en la parte inferior o superior de esta escala, la Comisión tendrá en cuenta una serie de factores, como la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las partes interesadas, la dimensión geográfica de la infracción, y la aplicación efectiva o no de las prácticas [ilícitas]». El apartado 23 de dichas Directrices precisa que «la proporción de las ventas considerada para [los acuerdos horizontales de fijación de precios, de reparto de mercados y de limitación de la producción, que suelen ser secretos], se situará generalmente en el extremo superior de la escala».
- 118 Acerca de la determinación del importe adicional con fines disuasorios el apartado 25 de las Directrices para el cálculo de las multas señala que «independientemente de la duración de la participación de una empresa en la infracción, la Comisión incluirá en el importe de base una suma comprendida entre el 15 % y el 25 % del valor de las ventas [...] con el fin de disuadir a las empresas incluso de participar en acuerdos horizontales de fijación de precios [...] Para decidir la proporción del valor de las ventas que debe tenerse en cuenta en un caso determinado, la Comisión considerará una serie de factores, en particular los que se mencionan en el [apartado] 22.»
- 119 En el presente asunto, en lo referente a la proporción del valor de las ventas que sirvió para determinar el importe de base la multa el Tribunal General, tras haber estimado en el apartado 89 de la sentencia recurrida –que Ziegler no discute– que «la Comisión motivó suficientemente la calificación de la infracción como “muy grave”», y haber recordado en el apartado 87 de la sentencia recurrida el contenido de la exigencia de motivación impuesta por el artículo 253 CE, y en el apartado 91 de la misma sentencia el contenido esencial de los apartados 19, 21 y 23 de las Directrices para el cálculo de las multas, expuso lo siguiente en el apartado 93 de la sentencia recurrida:
- «[...] es preciso observar que en el considerando 543 de la [Decisión controvertida] la Comisión fijó ese porcentaje en un nivel apenas más alto que la mitad de esa escala, a saber el 17 %, motivando su elección sólo por la naturaleza “muy grave” de la infracción. Sin embargo, la Comisión no explicó de manera más detallada de qué forma la calificación de la infracción como “muy grave” le condujo a fijar el porcentaje en el 17 %, y no en una proporción claramente más alta “en el extremo superior de la escala”. Esa motivación sólo puede ser suficiente cuando la Comisión aplica un porcentaje muy próximo al límite inferior de la horquilla prevista para las restricciones más graves, que además es muy favorable para la demandante. En efecto, en tal caso una motivación adicional, que vaya más allá de la motivación inherente a las Directrices, no es necesaria. En cambio, si la Comisión hubiera querido aplicar un porcentaje más elevado habría debido exponer una motivación más detallada.»
- 120 En cuanto a la proporción fijada para determinar el importe adicional con fines disuasorios, el Tribunal General estimó en el apartado 94 de la sentencia recurrida que, «dado que [...] el considerando 556 de la [Decisión controvertida] hace referencia al considerando 542, y el límite inferior de la horquilla es el mismo, las consideraciones precedentes se aplican también a las alegaciones sobre la motivación expuesta para la fijación de ese importe».

- 121 De esos aspectos resulta que, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 115 de la presente sentencia, el Tribunal General apreció que la motivación expuesta por la Comisión en la Decisión controvertida sobre la proporción del valor de las ventas elegida para determinar el importe de base de la multa es clara, unívoca y conforme con el método anunciado en los apartados 21 y 23 de las Directrices para el cálculo de las multas. Conviene recordar al respecto que la Comisión anunció en esos apartados 21 y 23 que, por regla general, la proporción del valor de las ventas que se tendrá en cuenta se fijará en un nivel que podrá alcanzar hasta el 30 %, pero que la proporción fijada para infracciones como los acuerdos horizontales de fijación de precios y de reparto de mercados, calificación del cartel de que se trata establecida en la Decisión controvertida, que Ziegler no ha impugnado, se situará generalmente «en el extremo superior de la escala».
- 122 En segundo término, dado que el porcentaje del 17 % es bastante más bajo que el límite superior de la escala mencionada por la Comisión en esas Directrices para las restricciones de competencia más graves, el Tribunal General apreció fundadamente que ese porcentaje era muy favorable para Ziegler. Por tanto, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 116 de la presente sentencia, el Tribunal General estimó, fundadamente, que Ziegler carecía de interés en obtener una explicación específica sobre la elección de esa proporción, y que, por consiguiente, la Comisión no estaba obligada a motivar específicamente la Decisión controvertida sobre ese aspecto.
- 123 En tercer término, no se deduce de la sentencia recurrida, ni lo alega Ziegler, que la Decisión controvertida se hubiera adoptado en un contexto especial o tuviera como objeto un cartel de características especiales tales que exigiera una motivación específica por la Comisión sobre la elección de la proporción del valor de las ventas fijada para determinar el importe de base de la multa, además de la que había expuesto, y cuya falta hubiera debido sancionar el Tribunal General.
- 124 En cuarto lugar, en lo que atañe, más en particular, a la proporción fijada para determinar el importe adicional con fines disuasorios es preciso observar que el cartel considerado está ciertamente dentro de la categoría de las infracciones previstas en el apartado 25 de las Directrices para el cálculo de las multas, a las que también se refiere el apartado 23 de éstas, y que el porcentaje del 17 % está en el límite inferior de la escala del 15 % al 25 % indicada en ese apartado 25. En el apartado 94 de la sentencia recurrida el Tribunal General remitió, fundadamente por tanto, a su análisis de la motivación de la proporción elegida para determinar el importe de base de la multa. Por consiguiente, las consideraciones expuestas en los apartados 121 à 123 de la presente sentencia son aplicables también al análisis por el Tribunal General de la motivación de esa proporción manifestada por la Comisión en la Decisión controvertida.
- 125 Siendo así, la alegación por Ziegler de que el Tribunal General infringió el artículo 253 CE al no sancionar la falta de motivación en la Decisión controvertida de la elección de la proporción del valor de las ventas para la determinación del importe de base de la multa y del importe adicional con fines disuasorios, e incluso al dispensar a la Comisión de toda obligación de motivación sobre ese aspecto, debe desestimarse por infundada.
- 126 Además, en segundo lugar, respecto a la supuesta vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo reconocido por los artículos 47 de la Carta y 6 del CEDH, es preciso observar previamente que la protección conferida por el artículo 47 de la Carta en el Derecho de la Unión es equivalente a la conferida por el artículo 6, apartado 1, del CEDH. Por tanto, se ha de atender únicamente a la primera disposición (véase en ese sentido la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión, C-386/10 P, Rec. p. I-13085, apartado 51).
- 127 Dado que Ziegler mantiene que en el presente asunto esa disposición de la Carta fue infringida tanto por la Comisión como por el Tribunal General, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, permitir que una de las partes invoque por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no haya invocado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que

conoció el Tribunal General. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está limitada, por tanto, a la apreciación de la solución jurídica que se haya dado a los motivos objeto de debate ante los jueces de primera instancia (sentencias de 2 de abril de 2009, France Télécom/Comisión, C-202/07 P, Rec. p. I-2369, apartado 60 y la jurisprudencia citada, y de 19 de julio de 2012, Alliance One International y Standard Commercial Tobacco/Comisión y Comisión/Alliance One International y otros, C-628/10 P y C-14/11 P, apartado 111).

- 128 Ahora bien, en el procedimiento en primera instancia Ziegler no invocó ningún argumento tendente a acreditar que al adoptar la Decisión controvertida la Comisión había vulnerado su derecho fundamental a un proceso equitativo. Por tanto esta alegación es inadmisibile.
- 129 Por otro lado, se ha de observar que Ziegler alega que el propio Tribunal General infringió ese derecho fundamental, ya que, infringiendo el Derecho de la Unión, ese Tribunal dispensó a la Comisión de la obligación de motivación que se le exige cuando fija la proporción del valor de las ventas que sirve para determinar el importe de base de la multa y el importe adicional con fines disuasorios.
- 130 No obstante, es preciso constatar que esa alegación descansa en una premisa errónea, según resulta del apartado 125 de la presente sentencia, ya que el Tribunal General no dispensó en absoluto a la Comisión de la obligación de motivación que se le exige. Por tanto, esa alegación debe desestimarse por infundada.
- 131 Por tanto, se debe desestimar en su totalidad la parte principal del presente motivo.

ii) Sobre la parte subsidiaria

- 132 Se ha de recordar, en primer lugar, que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado por los artículos 20 y 21 de la Carta. Según reiterada jurisprudencia, dicho principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencia de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión, C-550/07 P, Rec. p. I-8301, apartados 54 y 55 y la jurisprudencia citada).
- 133 De una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia también resulta que, al determinar la cuantía de la multa, la aplicación de métodos de cálculo diferentes no debe dar lugar a una discriminación entre las empresas que han participado en un acuerdo o en una práctica concertada contrarios al artículo 81 CE, apartado 1 (sentencia Alliance One International y Standard Commercial Tobacco/Comisión y Comisión/Alliance One International y otros, antes citada, apartado 58 y la jurisprudencia citada).
- 134 No obstante, el Tribunal de Justicia ha juzgado reiteradamente que la práctica decisoria anterior de la Comisión no sirve de marco jurídico a las multas en materia de competencia, y que las decisiones relativas a otros asuntos tienen carácter puramente indicativo en lo referente a la existencia de discriminaciones (sentencias de 21 de septiembre de 2006, JCB Service/Comisión, C-167/04 P, Rec. p. I-8935, apartado 205, y Erste Group Bank y otros/Comisión, apartado 233).
- 135 Sin embargo, en el presente asunto Ziegler no reprocha al Tribunal General haber omitido sancionar una infracción del principio de igualdad de trato, debido a que, para determinar el importe de base de la multa y el importe adicional con fines disuasorios, la Comisión hubiera fijado en su contra una proporción del 17 % del valor de las ventas, mientras que había fijado una proporción del 15 % en contra de otra empresa implicada en el mismo cartel y cuya conducta había sido comparable a la de Ziegler. Por el contrario, Ziegler alega que el Tribunal General cometió esa infracción al estimar

implícitamente en el apartado 93 de la sentencia recurrida que podían considerarse comparables casos en los que la multa se ha calculado a partir de una proporción del 17 % del valor de las ventas y casos en los que ese cálculo se basa en una proporción del 15 % de dicho valor.

- 136 Ahora bien, hay que constatar que ninguna consideración semejante figura en el referido apartado 93. Por otro lado y en cualquier caso, considerando la jurisprudencia recordada en el apartado 134 de la presente sentencia, la comparación teórica con una posible práctica futura de la Comisión no puede tener la menor pertinencia en relación con la existencia de discriminación.
- 137 De ello se sigue que debe desestimarse la alegación fundada en la infracción del principio de igualdad de trato.
- 138 En segundo término, en lo referente a la supuesta vulneración por el Tribunal General de la obligación de motivación a su cargo, al haber confirmado en el apartado 94 de la sentencia recurrida la fijación por la Comisión del 17 % como proporción del valor de las ventas computadas para determinar el importe adicional con fines disuasorios, basada únicamente en la naturaleza muy grave de la infracción, siendo así que el apartado 25 de las Directrices para el cálculo de las multas implica que la sola naturaleza de la infracción no puede bastar para determinar el porcentaje fijado, es preciso recordar que, como ya se ha apreciado en los apartados 124 y 125 de la presente sentencia, el apartado 94 de la sentencia recurrida no incurre en la infracción del artículo 253 CE que alega Ziegler en la parte principal de este motivo.
- 139 Por otro lado, en contra de lo alegado por Ziegler, el Tribunal General no estaba obligado a una motivación más extensa de su criterio en relación con el apartado 25 de las Directrices para el cálculo de las multas. En efecto, en lo referente a la determinación del porcentaje a elegir en la escala que menciona, ese apartado indica ciertamente que «para decidir la proporción del valor de las ventas que debe tenerse en cuenta en un caso determinado, la Comisión considerará una serie de factores, en particular los que se mencionan en el [apartado] 22 [de las mismas Directrices]». Ahora bien, entre esos factores está precisamente la naturaleza de la infracción.
- 140 Además, como ha señalado la Abogado General en el punto 129 de sus conclusiones, se deduce del texto de ese apartado 22, puesto en relación con el apartado 25, que constituye una simple declaración general, de la que no cabe deducir que en cada caso concreto la Comisión deba apoyarse necesariamente en todos esos factores y motivar de manera detallada la proporción fijada en relación con cada uno de ellos, ni tampoco que el Tribunal General deba apreciar necesariamente que la motivación expuesta por la Comisión es insuficiente si ésta no ha motivado su decisión en relación con cada uno de los factores mencionados en ese apartado 22.
- 141 Siendo así, y a la luz de la jurisprudencia recordada en los apartados 81 y 82 de la presente sentencia, se advierte que el Tribunal General motivó de modo suficiente en Derecho la conclusión que había expuesto en el apartado 94 de la sentencia recurrida.
- 142 Por otra parte, la tesis de Ziegler, según la cual el criterio del Tribunal General sobre el fondo es erróneo, no puede significar que la sentencia recurrida incurra en falta de motivación. En efecto, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 114 de la presente sentencia, la obligación de motivación debe diferenciarse de la cuestión del fundamento de ésta.
- 143 La alegación basada en la motivación insuficiente de la sentencia recurrida debe desestimarse por tanto por infundada, y como consecuencia también debe serlo la presente parte subsidiaria en su totalidad.
- 144 Dado que ninguna de las alegaciones de Ziegler en apoyo del presente motivo puede prosperar, ha de desestimarse en su totalidad el segundo motivo de casación.

C. Sobre el tercer motivo, fundado en una infracción de la obligación de motivación, del derecho fundamental a un proceso equitativo y del principio de buena administración, al desestimar la alegación de falta de imparcialidad objetiva de la Comisión

1. Argumentación de las partes

- ¹⁴⁵ Ziegler alega, en primer lugar, que los apartados 103 a 107 de la sentencia recurrida incurren en falta de motivación, puesto que el Tribunal General no motiva su desestimación de la alegación basada en la falta de imparcialidad objetiva de la Comisión. La motivación manifestada por el Tribunal General en los apartados 104 y 106 de la sentencia recurrida se refiere a la imparcialidad subjetiva y nace por tanto de una confusión entre esos dos conceptos. La imparcialidad objetiva preexiste en la Decisión controvertida y se sustenta en factores externos a ésta, que no tienen que traducirse en ella. Su comprobación debe realizarse preguntándose si, con independencia de la conducta de la Comisión, ciertos hechos verificables permiten dudar de la imparcialidad de ésta.
- ¹⁴⁶ Ziegler afirma, en segundo término, que la Decisión controvertida está viciada por falta de imparcialidad objetiva y que, por tanto, al desestimar ese motivo de recurso, el Tribunal General vulneró su derecho a un proceso equitativo, reconocido en los artículos 47 de la Carta y 6 del CEDH, así como su derecho a una buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta. Por un lado, esas disposiciones suponen una obligación de imparcialidad objetiva a cargo de la Comisión, aun si ésta no fuera considerada como un tribunal en el sentido de los referidos artículos 47 y 6. Cuando menos, esa obligación es exigible a la Comisión en virtud del derecho a una buena administración reconocido en el artículo 41 de la Carta. Por otra parte, esa exigencia de imparcialidad objetiva no se cumple en el presente asunto. La infracción reprochada a Ziegler afecta a la Comisión, tanto por el hecho de ser una de las víctimas de ella como por el hecho de que estuvieron implicados funcionarios de la Comisión en calidad de solicitantes de presupuestos de favor. Pues bien, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se puede atribuir a las víctimas de una infracción el enjuiciamiento de ésta.
- ¹⁴⁷ La Comisión estima que el presente motivo es infundado. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la imparcialidad subjetiva no es pertinente en relación con la motivación de la sentencia recurrida, ya que no se puede equiparar a la Comisión con un juez. Por otro lado, el hecho de que la Comisión u otra institución de la Unión sea una de las víctimas de un cartel no puede como tal desvirtuar el hecho de que la Comisión investiga con total imparcialidad. En el presente asunto el derecho de defensa de Ziegler no ha resultado afectado en nada. El Tribunal General tuvo en cuenta fundamentalmente el hecho de que Ziegler no había logrado presentar ningún indicio concreto en apoyo de su afirmación. Por tanto, motivó debidamente la desestimación de esa alegación.
- ¹⁴⁸ En lo que atañe al derecho fundamental a un proceso equitativo y al principio de buena administración la Comisión recuerda que no puede ser considerada como un juez en el sentido de los artículos 47 de la Carta y 6 del CEDH. Reconoce que le es exigible, evidentemente, la obligación de imparcialidad, en especial en la investigación administrativa, en el contexto del principio de buena administración, pero estima haber respetado esa obligación de imparcialidad en el presente asunto.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

- ¹⁴⁹ En primer término, acerca de la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida, hay que destacar que según reiterada jurisprudencia recordada en los apartados 81 y 82 de la presente sentencia, la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General no exige que formule una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos presentados por las partes en el litigio. La motivación del Tribunal General puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que éste no ha acogido sus argumentos y al Tribunal de

Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control. Por otro lado, en virtud de una jurisprudencia también reiterada, recordada en el apartado 114 de la presente sentencia, la obligación de motivación debe diferenciarse del fundamento de ésta.

- 150 En este asunto, en el apartado 104 de la sentencia recurrida el Tribunal General manifestó que «la supuesta falta de objetividad de la Comisión no constituye una violación del derecho de defensa que pueda dar lugar a la anulación de la Decisión [controvertida], sino que corresponde al examen que se realice en el control de la valoración de las pruebas o de la motivación de la decisión». De ello dedujo en el apartado 105 de la misma sentencia, que ese motivo era ineficaz como motivo de anulación.
- 151 Sin embargo, en el apartado 106 de la sentencia recurrida el Tribunal General estimó a mayor abundamiento que ese motivo «también es infundado» porque «los aspectos invocados por [Ziegler] no son aptos para demostrar que el supuesto prejuicio de la Comisión o de uno de sus agentes se haya manifestado en la [Decisión controvertida]» –la falta de fuerza concluyente de esos aspectos se examinó a continuación–, y que los argumentos invocados por Ziegler, en particular en la vista, «no son aptos para sustentar su afirmación de que la Comisión fue parcial en la instrucción del asunto». Estimó en particular que «[Ziegler] no demuestra al respecto cómo el comportamiento reprochado a algunos agentes, de suponerlo acreditado, hubiera podido lesionar el derecho a un procedimiento equitativo».
- 152 De esa manera, aunque es cierto que en esos apartados el Tribunal General no diferenció expresamente los conceptos de imparcialidad objetiva y subjetiva, indicó claramente, sin embargo, la razón por la que estimaba que el motivo aducido por Ziegler no podía prosperar, y respondió así de modo suficiente en Derecho a la argumentación expuesta por esa parte, a la vez que permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 149 de la presente sentencia. La cuestión de si el razonamiento del Tribunal General es acertado o no, al aplicar a la imparcialidad objetiva las mismas exigencias que a la subjetiva, es una cuestión de fondo que, sea fundada o infundada, no puede viciar a la sentencia recurrida por falta de motivación, conforme a la jurisprudencia ya mencionada en el apartado 114 de la presente sentencia.
- 153 De cuanto precede resulta que la primera parte del presente motivo de casación debe desestimarse por infundada.
- 154 En segundo término, sobre la supuesta vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo y del principio de buena administración, conviene recordar que, aunque la Comisión no pueda ser calificada como «tribunal» en el sentido del artículo 6 del CEDH (véanse en ese sentido las sentencias de 29 de octubre de 1980, van Landewyck y otros/Comisión, 209/78 a 215/78 y 218/78, Rec. p. 3125, apartado 81, y Musique Diffusion française y otros/Comisión, antes citada, apartado 7), no deja de estar obligada a respetar los derechos fundamentales de la Unión durante el procedimiento administrativo, entre los que está el derecho a una buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta. En particular, es éste, y no el artículo 47 de la Carta, el que rige el procedimiento administrativo en materia de carteles ante la Comisión (véanse en ese sentido las sentencias de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-109/10 P, Rec. p. I-10329, apartado 53, y Solvay/Comisión, C-110/10 P, Rec. p. I-10439, apartado 48).
- 155 A tenor del artículo 41 de la Carta, toda persona tiene derecho, en particular, a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcialmente. Esta exigencia de imparcialidad abarca, por un lado, la imparcialidad subjetiva, en el sentido de que ninguno de los miembros de la institución interesada a cuyo cargo esté el asunto tome partido o tenga prejuicios personales y, por otro, la imparcialidad objetiva, en el sentido de que la institución debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima a este respecto (véanse por analogía las sentencias de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, Rec. p. I-4777, apartado 54, y de 19 de febrero de 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, C-308/07 P, Rec. p. I-1059, apartado 46).

- 156 Sólo el concepto de imparcialidad objetiva es objeto de la presente parte del motivo. Ziegler afirma, en sustancia, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al estimar que en este asunto la Comisión no estaba privada de imparcialidad objetiva, si se tiene en cuenta que la Comisión misma se consideraba víctima del cartel en cuestión y de que funcionarios de la Comisión habían solicitado presupuestos de favor.
- 157 Se ha de observar, en primer lugar, que el solo hecho de que la Comisión investigue sobre un cartel que ha lesionado los intereses económicos de la Unión y lo sancione no puede entrañar su falta de imparcialidad objetiva. Si así fuera, la sola posibilidad de que la Comisión o en su caso otra institución de la Unión haya podido ser víctima de una conducta anticompetitiva prevista en el artículo 81 CE tendría como efecto privarla de su competencia para investigar sobre esa conducta, lo que no cabe admitir, como ha señalado la Abogado General en el punto 149 de sus conclusiones. Hay que destacar sobre ello que, a tenor del artículo 85 CE, actualmente artículo 105 TFUE, entre las funciones atribuidas a la Comisión por los Tratados está precisamente la de velar por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 CE y 82 CE.
- 158 En segundo lugar, el hecho de que los servicios de la Comisión encargados de la persecución de las infracciones del Derecho de la competencia de la Unión y los servicios competentes en materia de mudanzas de los funcionarios y agentes de esa institución pertenezcan a una misma estructura organizativa tampoco puede por sí solo desvirtuar la imparcialidad objetiva de esa institución, dado que esos servicios forman necesariamente parte de la estructura a la que pertenecen (véase por analogía la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, apartado 64).
- 159 En tercer lugar el Tribunal de Justicia ya ha estimado que las decisiones de la Comisión pueden someterse al control del juez de la Unión y que el Derecho de la Unión establece un sistema de control judicial de las decisiones de la Comisión relativas a los procedimientos de aplicación del artículo 81 CE que ofrece todas las garantías exigidas por el artículo 47 de la Carta (sentencia Otis y otros antes citada, apartado 56). Por tanto, en cualquier caso no cabe considerar que la Comisión pueda ser a la vez víctima de una infracción y juez de su sanción.
- 160 Atendiendo a esos aspectos, el Tribunal General consideró fundadamente que la Comisión no había vulnerado la obligación de imparcialidad que se le exige. Por tanto, desestimó sin cometer un error de Derecho el motivo aducido por Ziegler, basado en la infracción del derecho a un proceso equitativo y del principio de buena administración.
- 161 Por otro lado, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 75 de la presente sentencia el Tribunal General es el único competente para apreciar el valor que se debe atribuir a los medios de prueba que le hayan sido presentados, a reserva del supuesto de desnaturalización de éstos. Así pues, toda vez que en la presente parte del motivo Ziegler pretende impugnar la apreciación por el Tribunal General de los medios probatorios que había aportado en apoyo del motivo aducido ante dicho Tribunal y no invoca ninguna desnaturalización de éstos, debe declararse inadmisibles esa argumentación.
- 162 De ello resulta que la segunda parte del tercer motivo aducido por Ziegler en apoyo de su recurso de casación es en parte infundada y en parte inadmisibles, y debe desestimarse por tanto, así como en consecuencia la totalidad del tercer motivo.

D. Sobre el cuarto motivo, fundado en la infracción del principio de igualdad de trato en la apreciación de la concesión de una reducción de la multa

1. Alegaciones de las partes

- 163 Ziegler afirma que, al haber apreciado en el apartado 167 de la sentencia recurrida que la Comisión había cometido un error acerca de su capacidad de pago, el Tribunal General no podía concluir válidamente, y al hacerlo infringió el principio de igualdad de trato, que la Comisión estaba facultada para conceder a otra empresa que había participado en el cartel una reducción del 70 % del importe de la multa inicial con fundamento en el apartado 37 de las Directrices para el cálculo de las multas, aun cuando no había concedido con ese mismo fundamento una reducción del importe de la multa impuesta a Ziegler. Esta parte estima que tenía derecho a que su situación específica se analizara en relación con el mismo apartado 37, ya que, al igual que esa otra empresa, se encontraba en una situación de incapacidad de pago, que fue constatada por el Tribunal General.
- 164 La justificación de esa diferencia de trato, expuesta por el Tribunal General en el apartado 171 de la sentencia recurrida, referida al umbral del 10 % del volumen de negocios total, no había sido invocada por la Comisión. Además, contradice el razonamiento del propio Tribunal según el que una apreciación basada únicamente en el volumen de negocios no tiene en cuenta la situación concreta de la empresa, y por tanto no es pertinente por sí sola para decidir sobre la concesión de una reducción del importe de la multa. Atendiendo a esos aspectos, debe anularse la sentencia recurrida, al igual que el artículo 2 de la Decisión controvertida. Cuando menos, la multa impuesta a Ziegler debe ser sustancialmente reducida.
- 165 La Comisión mantiene que el presente motivo debe desestimarse. Por un lado, el principio de igualdad de trato en la aplicación del apartado 35 de las Directrices para el cálculo de las multas se respetó ciertamente. Destaca al respecto que todas las solicitudes de aplicación de ese apartado 35 fueron denegadas a causa de la inexistencia de un contexto social y económico específico. Por otro lado, el apartado 37 de esas Directrices remite a una situación completamente excepcional. Pues bien, la otra empresa interesada estaba en una situación plenamente especial, por razones confidenciales respecto a Ziegler, pero de las que el Tribunal General pudo tener conocimiento. El hecho de que el Tribunal General únicamente pusiera de manifiesto de manera expresa la diferencia en la proporción de la multa en relación con el volumen de negocios total se explica por la naturaleza sumamente confidencial de las informaciones en cuestión frente a Ziegler. Por otra parte esa proporción sigue siendo pertinente para estimar si una multa origina o no una amenaza para la supervivencia de una empresa, y en cualquier caso esa diferencia de proporción es pertinente para concluir que las situaciones de esa otra empresa y de Ziegler no son comparables, tanto menos ya que Ziegler no había solicitado la aplicación a su favor de las previsiones del apartado 37.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

- 166 Conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 132 de la presente sentencia, el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.
- 167 La vulneración del principio de igualdad de trato a causa de un trato diferente implica que las situaciones en cuestión son comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que las caracterizan. Los elementos que caracterizan distintas situaciones y, de este modo, su carácter comparable, deben apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartados 25 y 26 y la jurisprudencia citada).

- 168 En el presente asunto, tras haber recordado en el apartado 165 de la sentencia recurrida que la concesión de la reducción prevista en el apartado 35 de las Directrices para el cálculo de las multas exige, además de una solicitud en ese sentido, la concurrencia de dos requisitos acumulativos, a saber, la dificultad insuperable para pagar la multa y la existencia de un contexto económico y social particular, el Tribunal General estimó efectivamente en el apartado 167 de la sentencia recurrida que «un mero cálculo del porcentaje del volumen de negocios mundial de la empresa al que asciende la multa no puede fundamentar por sí solo la conclusión de que esa multa no puede poner irremediablemente en peligro la viabilidad económica de dicha empresa. En efecto, si así fuera sería posible indicar umbrales concretos para la aplicación del apartado 35 de las Directrices [para el cálculo de las multas]».
- 169 De ello dedujo el Tribunal General en el mismo apartado que la Comisión había concluido infundadamente en la Decisión controvertida que no se cumplía el primer requisito para la aplicación del citado apartado 35, a saber la dificultad insuperable para pagar la multa.
- 170 No obstante, aunque el Tribunal General estimó así que la Comisión no había motivado de modo suficiente en Derecho la razón por la que consideraba que la multa que proyectaba imponer a Ziegler no pondría en peligro irremediablemente su viabilidad económica, en cambio el Tribunal General no apreció que Ziegler se hallara efectivamente en una situación de incapacidad de pago. En efecto, el Tribunal se limitó a observar que la Comisión no había demostrado que no fuera así. Por tanto, es preciso constatar que la argumentación de Ziegler descansa al menos en parte en una premisa errónea y que por consiguiente la contradicción en la motivación que alega no se ha acreditado.
- 171 En segundo lugar, es cierto que a tenor del apartado 35 de las Directrices para el cálculo de las multas, «en circunstancias excepcionales, la Comisión podrá, previa solicitud, tener en cuenta la incapacidad contributiva de una empresa en un contexto económico y social particular». No obstante, el apartado 37 de esas Directrices prevé que, «aunque las presentes Directrices exponen la metodología general para la fijación de las multas, las características específicas de un determinado asunto o la necesidad de alcanzar un nivel disuasorio en un caso particular podrán justificar que la Comisión se aparte de esta metodología o de los límites fijados en el [apartado] 21». De ello resulta que, a diferencia del apartado 35 de dichas Directrices, la aplicación del apartado 37 es independiente de la capacidad de pago de la empresa interesada.
- 172 Por tanto, incluso suponiendo que el Tribunal General hubiera reconocido que Ziegler tenía una capacidad de pago reducida en el sentido del citado apartado 35, esa sola circunstancia no habría tenido como efecto hacer su situación comparable con la de la otra empresa interesada, en relación con el apartado 37.
- 173 Sin embargo, es oportuno observar que la redacción de ese apartado 37 no excluye que la falta de capacidad de pago de una empresa pueda ser pertinente para decidir sobre su aplicación. No obstante, para dar efecto útil tanto al apartado 35 como al apartado 37 de las Directrices para el cálculo de las multas es necesario que las condiciones para su respectiva aplicación sean diferentes. Por tanto, la falta de capacidad de pago o la capacidad de pago reducida en el sentido de ese apartado 35 no puede considerarse suficiente por sí sola y en cualquier caso para dar lugar a la aplicación del apartado 37 de dichas Directrices.
- 174 Por otro lado, toda vez que la falta de capacidad de pago o la capacidad de pago reducida puede ser pertinente en el marco del citado apartado 37, en el apartado 171 de la sentencia recurrida el Tribunal General, para apreciar si la Comisión había respetado la igualdad de trato entre Ziegler y la otra empresa interesada, comparó fundadamente sus situaciones atendiendo al valor relativo de la multa prevista para cada una de ellas en relación con sus respectivos volúmenes de negocios, y dedujo válidamente que, a la luz de la considerable diferencia constatada entre esos valores relativos, no se había infringido el principio de igualdad de trato.

- 175 De cuanto se ha expuesto resulta que el cuarto motivo de casación debe ser desestimado en su totalidad, también en cuanto pretende la reducción del importe de la multa.
- 176 Dado que no se puede acoger ninguno de los motivos del recurso de casación, éste debe desestimarse en su totalidad.

VI. Costas

- 177 A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se han desestimado los motivos de Ziegler y la Comisión ha solicitado la condena de esa sociedad, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a Ziegler SA.**

Firmas